

LOS PLANES ESTRATÉGICOS Y LA MORAL TRIBUTARIA

Rudy Villeda

Superintendente de Administración Tributaria
(Guatemala)

Sumario: *Introducción – 1. La filosofía de trabajo de la SAT – 1.1 La misión – 1.2 La visión – 1.4 SAQB'E – 1.5 SAQB'E como filosofía de trabajo en la SAT – 2 El cumplimiento tributario en el plan estratégico institucional 2011-2013 – 2.1 Aumentar el nivel de cumplimiento tributario y reducir la evasión tributaria “Que el pago del contribuyente sea cabal.” – 2.2 Mejorar la calidad del servicio al contribuyente. “Servicio bueno, rápido y fácil” – 2.3 Incrementar la efectividad institucional “SAT efectiva, íntegra y transparente” – 3. Consideraciones finales – 4. Referencias bibliográficas*

INTRODUCCIÓN

En Guatemala, la Constitución Política de la República regula el principio de legalidad en materia tributaria, con el objeto de evitar arbitrariedades y abusos de poder, y normar adecuadamente las relaciones entre el fisco y los contribuyentes.

En el Artículo 239, la Carta Magna establece:

“Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.

Son nulas **ipso jure** las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación.”

Si bien el principio de legalidad contenido en la Constitución deja de considerar explícitamente la moral tributaria entendida como la motivación intrínseca para cumplir con las obligaciones tributarias, el Artículo 135 dispone entre los deberes y derechos cívicos:

“**Deberes y derechos cívicos.** Son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otras normas de la Constitución y leyes de la República, los siguientes:

a. Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley;”

La Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (Decreto Número 1-98 del Congreso de la República), por su parte, consigna en el tercero de sus considerandos:

“Que es urgente fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo cual debe lograrse a través del combate a la evasión, la defraudación y el contrabando, la simplificación de los procedimientos, una mayor efectividad de los sistemas que se aplican para la recaudación y un mejor servicio a los contribuyentes, de manera que se eleve la moral tributaria de los contribuyentes responsables que cumplen con sus obligaciones.”

Con la experiencia acumulada tras doce años de funcionamiento y atenta a las corrientes mundiales de investigación que profundizan en el estudio de las razones para el cumplimiento e incumplimiento tributarios y su relación con la política fiscal, la Administración Tributaria guatemalteca ha ido incorporando, paulatinamente, a su estilo de trabajo y funcionamiento líneas de acción que, además de recurrir a los conocidos mecanismos coercitivos, fomenten en la población la formación de una moral tributaria.

Este documento persigue describir el esfuerzo que viene realizando en Guatemala la SAT, para permear la conciencia del ciudadano sobre sus derechos y obligaciones como contribuyente y enterante de los impuestos. Para ello se parte de un rápido examen sobre los principales postulados legales que enmarcan la relación administración tributaria-contribuyente, para proceder a describir la filosofía de trabajo

de la institución y detenerse en el análisis de SAQB'E como sistema integrador de la forma en que la SAT lleva a cabo sus funciones y realiza la entrega de servicios a los contribuyentes. Luego se esboza el contenido del Plan Estratégico Institucional 2011-2013 en lo atinente al fomento del cumplimiento tributario como columna pivote del accionar de la entidad, para concluir con algunas consideraciones específicas con respecto al devenir esperado de las acciones emprendidas por la SAT de Guatemala en materia de formación de una moral tributaria en el contribuyente actual y potencial.

1. LA FILOSOFÍA DE TRABAJO DE LA SAT

En la SAT, como en otras organizaciones, los fundamentos para guiar la planificación y gestión son principalmente la misión, la visión estratégica y los valores institucionales.

1.1 La misión

“Recaudar los recursos necesarios para que el Estado provea los servicios indispensables y se brinden mayores oportunidades de desarrollo a los guatemaltecos, mediante la obtención del máximo rendimiento de los impuestos; la aplicación imparcial e íntegra de la legislación tributaria y aduanera; y la facilitación del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y aduaneras de los ciudadanos”.

“Recaudar con efectividad los tributos que el Estado demanda”

1.2 La visión

“Ser una institución moderna, con prestigio y credibilidad que administre con efectividad y transparencia el sistema tributario y aduanero, utilizando las mejores prácticas de la gestión tributaria y administrativa, y que produzca valor para los ciudadanos, los contribuyentes y sus funcionarios y empleados”.

“Pago de tributos, fácil y cabal”.

1.3 Los valores

De conformidad con el andamiaje legal tributario y congruente con los enunciados contenidos tanto en la visión como en la misión institucional, todos los funcionarios y empleados de la SAT deben incorporar a su conducta un conjunto de principios y valores que son

indispensables para honrar el compromiso hacia los contribuyentes, usuarios y población en general. Tales valores comprenden:

- 1.3.1 Responsabilidad**, todas las funciones y tareas que deben desarrollar los funcionarios y empleados de la administración tributaria se cumplen efectiva y oportunamente con disciplina y espíritu de equipo.
- 1.3.2 Transparencia**, todas las actitudes y acciones de los funcionarios y empleados de la SAT responden a las normas de conducta moral y social regida por la ética.
- 1.3.3 Productividad**, todas las actitudes y acciones de los funcionarios y empleados de la SAT se orientan a aprovechar óptimamente los recursos, para asegurar el uso adecuado de los insumos de trabajo en la obtención de los resultados esperados.
- 1.3.4 Integridad**, todas las funciones y tareas asignadas a los funcionarios de la SAT se realizan con rectitud, conducta intachable y coherencia en lo que se piensa, dice y hace.
- 1.3.5 Profesionalismo**, todas las funciones y tareas asignadas a los funcionarios y empleados de la SAT, buscan aplicar oportunamente los conocimientos con capacidad y empeño en su realización hasta conseguir los resultados esperados, con pasión por la excelencia.

La misión aproxima la institución al Estado, en tanto que la visión acerca la SAT a los guatemaltecos y los valores son necesarios para la consecución de los objetivos.

En resumen, la SAT tiene un compromiso económico con el Estado, un compromiso moral con los guatemaltecos y un compromiso humano con los valores.

1.4 SAQB´E

En 2006 y con apoyo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la SAT desarrolló una nueva herramienta tecnológica con el afán de alinear la gestión para cumplir la misión institucional, alcanzar la visión y fortalecer los valores institucionales.

Esta herramienta integra en una sola plataforma la administración digital de documentos y la gestión de flujos de trabajo (workflow).

La nueva plataforma fue implementada inicialmente para el sector aduanero, en el año 2007.

Durante el proceso de desarrollo e implementación, se realizó un concurso interno para proveer de un nombre al conjunto de herramientas.

La palabra ganadora fue **SAQB´E**, que en varios idiomas mayas significa “**Camino Blanco y Transparente**”.

En la SAT y en concordancia con lo anterior, SAQB´E representa una nueva filosofía de trabajo, producto del desarrollo interno de la SAT, que busca recaudar los recursos necesarios para el Estado, a la vez que facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los guatemaltecos, con transparencia y eficiencia en toda su gestión.

1.5 SAQB´E como filosofía de trabajo en la SAT

La filosofía SAQB´E manifiesta que, la Administración Tributaria logrará los objetivos de cumplir con su misión de recaudar los recursos necesarios para el Estado y alcanzar la visión del pago de tributos fácil y cabal, si se basa en sus valores institucionales y en seguir el camino de la transparencia y eficiencia, buscando siempre la excelencia de toda gestión administrativa interna y externa que realice.

1.5.1. Beneficios directos e indirectos:

Al contar con la filosofía de trabajo SAQB´E, la SAT espera obtener los siguientes beneficios:

- a) **PROYECTAR** la filosofía a toda la institución para posicionar y divulgar los resultados de proyectos institucionales encaminados a transparentar y efficientar la Administración Tributaria.
- b) **GENERAR** en la opinión pública expectativas razonables y realistas.
- c) **CONTRIBUIR** a solidificar la imagen de la SAT y reforzar su credibilidad.
- d) **POSICIONAR** a la institución como pionera en la Modernización y Transparencia en el Sector Público.
- e) **CONSTITUIR** a la SAT como la primera Institución del Sector Público que cuenta con una filosofía de trabajo.
- f) **ESTABLECER** una línea de trabajo definida, que trascienda a través de los años.

1.5.2 Implicaciones concretas de SAQB´E en la SAT

SAQB´E es un camino, el camino blanco, correcto, transparente y eficiente. Como todo camino, SAQB´E requiere de varios fundamentos en su construcción. Esos fundamentos se agrupan en cuatro pilares:

- a) Recurso humano.**
- b) Seguridad.**
- c) Infraestructura.**
- d) Procesos.**

En conjunto, los cambios y mejoras en cada uno de estos cuatro pilares, conducirán por el camino de una SAT en que los valores institucionales se viven y se perciben tanto a lo interno como a lo externo, en que se busca cada vez mayor excelencia y transparencia en el cumplimiento de nuestra misión y en alcanzar la visión de una SAT Fácil y Cabal.

No obstante lo anterior, un factor crítico de éxito en la construcción de un camino sólido que pueda sobrevivir a lo largo del tiempo, es que todo esfuerzo se enmarque dentro de una gestión de calidad.

La filosofía SAQB´E busca una gestión de calidad en todas las labores de la administración tributaria, para satisfacer las expectativas tanto internas como externas sobre facilitación, estandarización, excelencia, eficiencia y cumplimiento a cabalidad de la normativa vigente.

Bajo esta gestión de calidad, se requiere reorientar la organización hacia un enfoque de gestión por procesos, con una mejora continua, trabajar con un enfoque sistémico y holístico en el desarrollo de su gestión, partiendo del aprovechamiento de las tecnologías disponibles y una investigación sobre mejores prácticas.

Con el afán de que la gestión de calidad y la orientación hacia una gestión por procesos se arraiguen en la institución, se debe utilizar y mantener una metodología institucional que permita la administración y desarrollo de procesos y gestión de calidad.

a. Pilar de recurso humano

La filosofía SAQB´E persigue que el recurso humano sea profesional y comprometido con la misión, visión y valores institucionales de la SAT.

En ese sentido se espera que:

- El personal sea confiable, porque ha pasado pruebas de confiabilidad, es contratado, evaluado y ubicado funcionalmente conforme los procedimientos establecidos y según la ruta establecida de carrera administrativa.
- El personal manifiesta, tanto hacia clientes internos como externos, una actitud de servicio, actúa según el código de ética, los valores institucionales y los procedimientos y normas vigentes, y se preocupa por su presentación personal y sobre todo mostrando profesionalismo así como amabilidad y respeto.
- El personal cuenta con una calificación técnica o profesionalmente especializada, según los requerimientos del negocio, que le permita actuar con propiedad y dominio.
- El personal goza de compensaciones, según el plan de carrera, el desempeño y el cumplimiento de objetivos institucionales; con equidad interna y congruente con el mercado de trabajo y se estimula la participación en el plan de carrera y la permanencia en la institución.

b. Pilar Seguridad

La filosofía SAQB'E es contar con mecanismos de seguridad que promuevan la generación de certeza sobre las actuaciones realizadas bajo la jurisdicción de la SAT, que permitan garantizar la continuidad de las operaciones de la Institución y que contribuyan a la creación y mantenimiento de un ambiente laboral y de servicio adecuados, en concordancia con la misión y visión de la SAT y según sus valores institucionales.

Dentro del ámbito de seguridad es necesario contar con:

- Protocolos de seguridad para el acceso y permanencia de las personas en las instalaciones de la SAT, así como de protección de los bienes de la Institución.
- Protocolos de seguridad industrial, según los estándares de seguridad industrial establecidos, que permitan mantener seguras las instalaciones.
- Mecanismos que permitan que el personal de la SAT sea identificable dentro de sus instalaciones.
- Políticas que regulen los accesos a la información y que estos sean registrados y restringidos según el perfil de nivel de acceso de las personas y el tipo de información, y que además, el uso de tecnología permita la seguridad de los datos y la trazabilidad de

las gestiones, así como el registro y detección de anomalías, con la menor interferencia posible para los clientes.

c. Pilar Infraestructura Física y Tecnológica

La filosofía SAQB'E persigue operar en instalaciones adecuadas y equipadas que permitan prestar un alto nivel de servicio según la visión y valores institucionales, para el efecto es necesario:

- Un ambiente adecuado, confortable, accesible y estandarizado para la prestación del servicio, tanto para nuestro personal como para los clientes.
- En Aduanas, un espacio integrado entre SAT y las demás entidades que deben prestar servicios en nuestras instalaciones, bajo la visión de que todos se integran en el concepto de un puerto terrestre.
- Equipo para facilitar la comunicación e interacción entre nuestro personal y los clientes.
- Infraestructura que soporta el grado de sistematización y/o automatización de la gestión institucional.

d. Pilar Gestión por Procesos

La filosofía SAQB'E significa orientar el negocio hacia gestión por procesos, para lo cual se identifican los siguientes tres principales elementos para el mejoramiento de la gestión:

1. Un enfoque sistémico.
2. Importancia de identificar, definir, documentar y actualizar procesos.
3. Los procesos del negocio se desarrollan a través del uso del gestor de flujos de trabajo y la utilización de la tecnología disponible, siempre que ésta esté avalada institucionalmente.

Los procesos se desarrollan según los siguientes criterios principales:

- Cumplir la normativa legal.
- Simplificar y estandarizar, buscando una mayor utilización del Internet.
- Evitar la discrecionalidad y aumentar la transparencia.

Con el fin de lograr que la cantidad de personal sea suficiente, según los requerimientos del negocio y los criterios de tiempos máximos

para atención de las distintas gestiones de la SAT, se monitorea la operación a través de indicadores de gestión incorporados a la plataforma tecnológica.

La automatización de procesos con la plataforma, provee lo siguiente:

- Una herramienta integral sin necesidad de entrar y salir de distintas aplicaciones y con información accesible desde un solo lugar.
- Permite agilidad y menores tiempos en trámites, con procesos simplificados y controles automatizados con cruce de información entre sistemas.
- Facilita el monitoreo de indicadores de gestión para así poder mejorar el nivel de servicio y la eficiencia de nuestra gestión.
- Disminuye los espacios de discrecionalidad de nuestro personal, mejorando así nuestro ambiente de trabajo y aumentando la seguridad para el cliente.
- Permite trabajar con flujos no interrumpidos y con manejo electrónico de expedientes internos sin necesidad de trasladar documentos físicos.
- Logra que los usuarios den seguimiento, vía Internet, a sus gestiones, aumentando así la transparencia.
- Permite cada vez más que las gestiones ante la SAT se puedan realizar vía Internet, llevándonos gradualmente hacia una SAT virtual.

De acuerdo a lo establecido en la resolución No. SAT-S-456-2008 de la Superintendencia, el ente rector de la plataforma de gestión por procesos SAQB'E lo conforman las siguientes tres dependencias: Secretaría General, Gerencia de Informática y Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional,

2. EL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN EL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2011-2013

Apartir del fin y propósito enunciados en la misión y visión institucionales, la SAT incorpora y detalla en el Plan Estratégico Institucional, los objetivos y medios por los cuales se logra su realización.

Para los efectos de este trabajo conviene destacar las acciones de cada uno de los elementos torales del Plan por cuanto que cada uno de ellos y el funcionamiento del conjunto harán realizables los objetivos estratégicos del trienio.

2.1 Aumentar el nivel de cumplimiento tributario y reducir la evasión tributaria

“Que el pago del Contribuyente sea Cabal.”

Desde el punto de vista de la razón de ser de la SAT, este es el objetivo de mayor impacto en cuanto a resultados sustantivos, y se relaciona con las acciones que se realizan para lograr una mejora en el nivel de cumplimiento tributario de los contribuyentes y por ende una reducción de la evasión tributaria, buscando obtener la mayor recaudación posible a partir de lograr que quienes están obligados, paguen los impuestos que les corresponden; incrementar la percepción de riesgo y la posibilidad de detectar y sancionar el incumplimiento.

2.1.1 Incrementar la percepción de riesgo de los contribuyentes.

Persigue incrementar en los contribuyentes y población en general la impresión a ser detectados en el incumplimiento de las obligaciones tributarias. Para lograrlo se han considerado acciones puntuales orientadas a redefinir la política de análisis de riesgo incorporando nuevos modelos de gestión de riesgo, focalizando las auditorías selectivas, e informando a la población de los resultados de las acciones implementadas.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo son las siguientes:

- Mejorar la seguridad de la planilla electrónica del IVA, y revisar las planillas del período que se presenta.
- Obligar a los contribuyentes que presentan declaraciones con valor pago igual a cero a que utilicen medios electrónicos.
- Redefinir la estrategia de operativos conjuntos y de presencias fiscales. Redefinir el Modelo de Control a Posteriori.
- Sistematizar el análisis de riesgo en aduanas, incorporando reglas fijas sobre propuestas de las aduanas.
- Coordinar la gestión de riesgo a nivel interinstitucional, que fomente las revisiones integradas por parte de todas las entidades involucradas.
- Focalizar las auditorías tributarias selectivas en los últimos períodos fiscales.
- Promover/impulsar la aprobación de la normativa sancionatoria aduanera e implementar normativas paliativas mientras se obtiene su aprobación.
- Integrar un grupo de trabajo institucional cuya función principal

sea la coordinación de la inteligencia fiscal entre gestión de riesgo interno y de comercio exterior.

- Definir las bases para realizar estudios económicos tributarios internos y de comercio exterior, por actividad o grupo de contribuyentes de acuerdo al perfil de riesgo.
- Incluir en los modelos de gestión de riesgo, el riesgo en empresas multinacionales.

2.1.2 Aumentar el cumplimiento tributario y el cumplimiento dentro del plazo.

Este objetivo busca incorporar nuevos contribuyentes efectivos a la base tributaria, identificando y requiriendo el cumplimiento, dentro del plazo establecido por la legislación tributaria, a las personas inscritas y afiliadas a impuestos que no presentan sus declaraciones y no pagan impuestos.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo son las siguientes:

- Obligar y/o verificar el uso de medios electrónicos a grupos específicos de contribuyentes.
- Establecer criterios para el uso obligatorio del régimen de facturación electrónica por los contribuyentes especiales.

2.1.3 Incrementar la efectividad de la gestión judicial.

Se busca incrementar la efectividad de los procesos de gestión judicial.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo, son los siguientes:

- Promover los casos de alto impacto ante el Organismo Judicial.
- Implementar el Sistema del embargo electrónico.
- Brindar asistencia legal y capacitación permanente en las etapas de registro, supervisión y control masivo, cobranza administrativa, fiscalización y de resolución de auditorías, y en comercio exterior para dar seguimiento de denuncias.
- Fortalecer los procesos de unificación de criterios institucionales.
- Clasificar la cartera de acuerdo al potencial de cobro, para priorizar las acciones judiciales.
- Redefinir la estrategia y los procedimientos de trabajo de gestión judicial; agilizar tiempos de gestión internos, colocar controles de la gestión - incluye económico coactivo, contencioso administrativo, penal, etc.

- Coordinar la creación de un grupo Institucional de trabajo cuya función principal sea la identificación de lagunas o vacíos legales y la promoción e impulso de reformas tributarias

2.1.4 Mejorar la efectividad y ampliar la cobertura de la gestión de fiscalización.

Se persigue mejorar la efectividad de la supervisión y el control de los contribuyentes, y ampliar su cobertura al incrementar la fiscalización de comercio exterior.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo son los siguientes:

- Incrementar el uso de cruces de información a partir de fuentes internas y externas (planillas, facturas electrónicas, retenISR, asistelibros, etc.).
- Incrementar la fiscalización de comercio exterior.
- Privilegiar la calidad en la ejecución de las auditorías selectivas en lugar de la cantidad.
- Incorporar campos en los formularios existentes que permitan el control de pago por acciones en primera instancia de fiscalización.
- Crear un equipo de trabajo para realizar auditorías rápidas y desarrollar un procedimiento abreviado para el cobro de ajustes.
- Robustecer la normativa y la verificación de la procedencia de la devolución de crédito fiscal.

2.1.5 Mejorar la efectividad y cobertura de la supervisión y control en la etapa de cobranza administrativa.

Con este nuevo objetivo se persigue un incremento de la efectividad en la etapa de cobranza administrativa, con el propósito de aumentar en el corto plazo el cobro de impuestos por esta vía y reducir en el largo plazo las omisiones.

La principal acción definida para el logro de este objetivo es la siguiente:

- Mejorar los mecanismos de control para la autorización de documentos y para que los contribuyentes solventen situaciones pendientes.

2.1.6 Ampliar los procesos de control de la gestión de aduanas y ampliar su cobertura.

Con este objetivo se persigue una mayor efectividad de los controles aduaneros permitiendo fortalecer el control y ampliar la cobertura de la gestión aduanera

Los principales proyectos y acciones que se han definido para alcanzar este objetivo, son los siguientes:

- Redefinir la estrategia de acción de la Comisión Interinstitucional de Prevención y Combate al Contrabando y la Defraudación Aduanera; incluye la promoción de las acciones ejecutadas, y el fortalecimiento de operativos en aduanas marítimas.
- Redefinir la estrategia de supervisión del cumplimiento aduanero y de aplicación de procedimientos en aduanas.
- Concluir la implementación del control de tránsito aduanero por medio de dispositivos satelitales.
- Redefinir la logística de control de despacho en aduanas con una orientación a la asignación de mayor personal al control inmediato.
- Concluir la implementación de Aduana Segura en las tres aduanas marítimas.
- Establecer una base de valoración de mercancías alimentada con información de fuentes internas y externas.
- Establecer los procedimientos y disposiciones normativas derivados de la nueva ley de seguros (sustitución de fianzas por seguros).
- Mejorar los controles en los regímenes suspensivos y liberatorios.
- Definir e implementar una estrategia que permita incrementar la efectividad de los controles en los recintos aduaneros y su sistematización.

2.2 Mejorar la calidad del servicio al contribuyente. “Servicio Bueno, Rápido y Fácil”

El éxito de la gestión tributaria depende en gran parte de la comunicación, relación y servicio que se brinde a los contribuyentes, usuarios y a la población en general. Este objetivo implica la implementación de un modelo de gestión de calidad del servicio, en el que se reconoce al contribuyente como un cliente de la Administración Tributaria y Aduanera.

2.2.1 Simplificar el cumplimiento tributario y aduanero.

Se persigue continuar con las acciones de simplificación y agilización de las principales gestiones de tributos internos y de comercio exterior, y lograr una mejora significativa en la calidad del servicio, asistencia y orientación a los contribuyentes, mediante el ordenamiento de la información disponible en el portal para consulta de los contribuyentes y minimizando la discrecionalidad en la aplicación de procedimientos y requisitos de gestión.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo son los siguientes:

- Enviar información a los contribuyentes por grupo objetivo utilizando todos los medios disponibles, incluyendo mensajes a sus teléfonos.
- Crear el Portal de Capacitación.
- Concluir la implementación de la opción alternativa a BancaSAT para la presentación de declaración y pago de impuestos, sin que se requiera contrato bancario -DeclaraGUATE-
- Agilizar los procedimientos de gestión y de despacho aduanero.
- Agilizar los procedimientos de registro tributario y de registro fiscal de vehículos.
- Divulgar por medios electrónicos los procedimientos y requisitos para el cumplimiento de obligaciones tributarias (impuestos internos y comercio exterior).
- Implementar un sistema electrónico de contabilidad para las MIPYMEs.(CuentaCabal).
- Sistematizar la gestión de las franquicias aduaneras.
- Continuar con la implementación del Operador Económico Autorizado.
- Capacitar a contribuyentes y responsables priorizando el uso de medios virtuales.
- Analizar y ordenar la información disponible en el portal de la SAT, y elaborar una normativa para la actualización y estandarización de la información.
- Evaluar la efectividad de la implementación de los INFOCENTROS y de considerarse funcionales, instalar INFOCENTROS en la Agencia Tributaria San Rafael y en las sedes de las Regionales Nororiente (Zacapa) y Sur (Escuintla).
- Implementar una plataforma que permita la medición en línea del servicio que prestan los técnicos y profesionales en ventanillas de la SAT.
- Medir el grado de satisfacción del servicio al contribuyente a nivel nacional.

- Minimizar la discrecionalidad en la aplicación de los procedimientos y requisitos de gestión en todas las oficinas de servicio y aduanas de la SAT.
- Evaluar la factibilidad de ampliar los horarios de oficinas de servicio y de aduanas.
- Implementar el Sistema de Ordenamiento de Filas en Oficinas Tributarias.

2.2.2 Fomentar la cultura tributaria.

Este programa persigue concienciar el comportamiento de los contribuyentes potenciales, particularmente niños y jóvenes, cultivando una actitud positiva hacia el deber ciudadano de tributar. Para ello se parte del principio que el Estado necesita de recursos que provienen principalmente de los tributos pagados por los contribuyentes, para que pueda cumplir con su obligación constitucional de velar por el bien común y proporcionar a la población los servicios básicos que ésta requiere.

El pago de los impuestos puede llevarse a cabo utilizando la coerción o apelando a la razón. La fuerza se manifiesta en las leyes y en su cumplimiento obligatorio, mientras que la razón sólo puede estar dada por una Cultura Tributaria con bases sólidas.

No puede obviarse que un incentivo (o desincentivo) importante para la tributación lo constituye el manejo y destino de los fondos públicos, aparte de que, para muchos ciudadanos, tributar es un acto discrecional, relacionado con su percepción positiva o negativa sobre el uso de los fondos.

Uno de los objetivos de la educación fiscal es, precisamente, romper ese círculo vicioso y hacer conciencia de que la tributación no sólo es una obligación legal, sino un deber de cada persona ante la sociedad. Además, se le debe convencer de que cumplir con tal responsabilidad le confiere la autoridad moral necesaria para exigir al Estado que haga un uso correcto y transparente de los recursos públicos.

A efecto de fortalecer la Cultura Tributaria (entendida ésta como el conjunto de valores, creencias y actitudes compartido por una sociedad respecto a la tributación y las leyes que la rigen, lo que conduce al cumplimiento permanente de los deberes fiscales), se requiere que la población obtenga conocimiento sobre el tema y comprenda la importancia de sus responsabilidades tributarias.

Esta comprensión se alimenta de información oportuna y de formación adecuada, las cuales deben conducir hacia la aceptación derivada de la concienciación. Esta es indispensable para lograr una recaudación firme y sostenible en el mediano y largo plazos, de manera que también sea posible cumplir los Acuerdos de Paz y los compromisos del Pacto Fiscal.

En síntesis, los ejes centrales para la promoción de la Cultura Tributaria son la información, la formación y la concienciación, los cuales se articulan en torno a la razón como móvil deseable fundamental de la acción de tributar, y se incorporan en una estrategia de comunicación cuyo mensaje central es:

“Para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones, yo ciudadano, debo asumir mi responsabilidad de pagar impuestos porque, al hacerlo, cumplo con Guatemala.”

En este contexto, para 2011-2013, se busca la promoción y profundización de la cultura tributaria en la población, mediante la ampliación y el fortalecimiento de las acciones de fomento y divulgación de cultura tributaria.

Las principales acciones definidas para atender este objetivo son las siguientes:

- Ampliar y fortalecer las acciones de fomento de cultura tributaria dentro del sistema educativo.
- Fortalecer los programas de divulgación de cultura tributaria y promoción de valores ciudadanos.

2.3. Incrementar la Efectividad Institucional “SAT Efectiva, Íntegra y Transparente”

Para mejorar el cumplimiento tributario y la calidad del servicio a los contribuyentes es indispensable que se incremente la efectividad institucional por medio de esfuerzos para mejorar los sistemas organizacionales, gerenciales y de información, así como la infraestructura física y el equipamiento de las instalaciones de la administración tributaria y aduanera.

2.3.1 Fortalecer el capital de recurso humano.

Este objetivo persigue continuar con las acciones que permitan el fortalecimiento y desarrollo del recurso humano de la SAT.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo, son los siguientes:

- Establecer una política de recurso humano que apoye la implementación de la estrategia institucional de control integral.
- Asignar la cantidad adecuada de personas a todos los procesos de la Institución, previa evaluación de cargas de trabajo, considerando la reasignación de plazas.
- Diseñar y ejecutar programas efectivos de capacitación y de especialización, enfocados en desarrollo de competencias.
- Fortalecer los criterios para evaluación de resultados (incluye evaluación de desempeño, méritos y deméritos).
- Evaluar las escalas salariales a nivel institucional en el año 2012, por familias de puestos.

2.3.2 Fomentar la calidad y control de los sistemas de información.

Este objetivo persigue mejorar la calidad de la información con que dispone la SAT, incluyendo lo relativo al ingreso de la información, procesamiento, calidad y su utilización.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo son los siguientes:

- Actualizar y divulgar el Plan Estratégico de Tecnologías de Información.
- Depurar la información de la cuenta corriente y ampliar su implementación.
- Definir las necesidades de interconexión de las aplicaciones informáticas y la atención priorizada de las mismas.
- Evaluar y estabilizar el Sistema SAQB'E.
- Evaluar la opción de mejorar el actual sistema del RTU o la creación de un nuevo sistema de Registro Tributario Unificado.
- Implementar la metodología ITIL en los procedimientos de gestión del nivel de servicio.
- Suscribir convenio con RENAP para que traslade periódicamente a la SAT, el listado de defunciones.

2.3.3. Mejorar y mantener la infraestructura y la seguridad física, tecnológica y operativa.

Este objetivo persigue que la SAT disponga de infraestructura física, tecnológica y operativa que cumpla con requerimientos mínimos para

brindar un servicio eficiente a los contribuyentes, provea condiciones mínimas a los funcionarios y empleados, y que se disponga de mecanismos que garanticen la seguridad física, tecnológica y operativa.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo son los siguientes:

- Reactivar y fortalecer el Comité de Infraestructura.
- Actualizar y priorizar el Plan de Inversión de Infraestructura, de acuerdo con la factibilidad de ejecución y la disponibilidad de presupuesto.
- Evaluar la implementación del manual para la atención de emergencias y otras contingencias.
- Acreditar el Laboratorio Químico Fiscal (Norma ISO 17025).

2.3.4 Desarrollar una cultura organizacional de servicio.

Se busca desarrollar una cultura orientada al servicio, tanto de usuarios internos como externos.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo son los siguientes:

- Definir, desarrollar y evaluar un Programa de Capacitación en Servicio al Cliente.
- Actualizar e implementar los planes de comunicación interna y externa.

2.3.5 Rediseñar los procesos críticos y mejorar la cultura de planificación y control de gestión.

Este objetivo busca rediseñar los principales procesos institucionales y de apoyo, y mejorar la cultura de planificación y control de la gestión.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo son los siguientes:

- Impulsar el funcionamiento del Comité de Auditoría con el propósito de darle cumplimiento a la normativa de control interno.
- Sistematizar y mejorar los procesos internos de adquisiciones y contrataciones.
- Definir la estrategia de implementación de un ERP en la SAT.
- Revisión y actualización del procedimiento conjunto de planificación y presupuesto.

- Concluir el plan piloto de implementación del sistema de gestión de calidad en aduanas.
- Actualizar el sistema de gestión de expedientes.
- Definir el modelo de control interno bajo estándares generalmente aceptados.
- Desarrollar e implementar un programa de rediseño de procesos críticos.
- Fortalecer la gestión de resguardo de la documentación institucional.
- Crear una comisión Institucional que de seguimiento o verifique el cumplimiento a las recomendaciones derivadas por denuncias y potenciales actos irregulares.
- Implementar la notificación electrónica.

2.3.6 Adecuar la organización interna al propósito de la desconcentración.

Busca desarrollar e implantar las operaciones de aduanas y de asuntos jurídicos en forma desconcentrada a través de las Gerencias Regionales y las dependencias que correspondan.

Los principales proyectos y acciones que se han definido para el logro de este objetivo son los siguientes:

- Definir y ejecutar el plan de desconcentración de las funciones operativas de asuntos jurídicos a las Gerencias Regionales.
- Definir la visión de mediano y largo plazo en aduanas y preparar y ejecutar el plan de desconcentración de funciones operativas.

3. CONSIDERACIONES FINALES

La Administración Tributaria de Guatemala es consciente que los avances logrados en la promoción de iniciativas para cultivar la moral tributaria del guatemalteco, han radicado más en recurrir a la coerción, al aumento de la percepción de riesgo de los sujetos obligados en cuanto a ser fiscalizados, que a la formación de una conciencia sobre la responsabilidad de cumplir con un deber cívico consignado en la Constitución Política de la República.

Es propósito de la SAT alcanzar un nivel superior de moral tributaria, por lo que es importante para funcionarios y empleados de la entidad mantener en mente la visión y misión institucional como medio que proyecte entre los contribuyentes la percepción que nuestro tratamiento es equitativo. Además, mediante la actitud hacia el contribuyente y como efecto directo de los programas específicos de

cultura tributaria lograr que la población comprenda el propósito de pagar impuestos y las consecuencias negativas de evadir los tributos.

La forma en que interactúen efectivamente la orientación, el servicio y las actividades de cumplimiento es crucial para la SAT, puesto que de ello depende en buena medida cultivar la disposición de los contribuyentes para cumplir sus obligaciones tributarias.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Superintendencia de Administración Tributaria. Plan Estratégico Institucional 2011-2013. Guatemala, febrero 2011.

Informe Circunstanciado y Memoria de Labores, 2010. Guatemala, febrero 2011.

Lago-Peñas, Ignacio y Lago-Peñas, Santiago. The Determinants of Tax Morale In Comparative Perspective: Evidence From A Multilevel Analysis. Edición de Instituto de Estudios Fiscales. N.I.P.O.: 602-08-004-3. I.S.S.N.: 1578-0252 Depósito Legal: M-23772-2001. España.

Torgler, Benno. TAX MORALE: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance.

DISSERTATION der Universität Basel zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften. Basilea Julio, 2003

La moral tributaria en América Latina. IR 02. Revista del Instituto AFIP. Octubre 2007.